

A GESTÃO DEMOCRÁTICA COMO MODELO INSTITUCIONALIZADO DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

A realidade pode ser mudada só porque e só na medida em que nós mesmos a produzimos, e na medida em que saibamos que é produzida por nós (Karel Kosik)

Neusa Chaves Batista*

INTRODUÇÃO

A gestão democrática nasce de um processo democrático iniciado na década de 1980 e, como tal, tem o objetivo de reforçar as relações democráticas na organização escolar por meio da prática do compartilhamento das decisões sobre os assuntos da escola. Este modelo de gestão constitui-se em norma legal para a organização da escola brasileira por meio da participação ativa de toda a comunidade escolar em aspectos que dizem respeito às dimensões administrativas, financeiras e pedagógicas da unidade escolar.

Neste sentido, a gestão democrática, por sua natureza, é um processo que implica mudanças no ambiente escolar pressupondo a idéia de participação, isto é, trabalho associativo e cooperativo na tomada de decisões promovendo plenamente um ensino de qualidade para todos os educandos.

No entanto, para implementar efetivamente a gestão democrática na escola é preciso entender que existem enfoques de gestão educacional que convivem ou até mesmo oferecem concorrência ao modelo institucionalizado. O campo da administração da educação ao longo do tempo vem cristalizando modelos que se cruzam e/ou se rompem a cada contexto histórico, político e social da sociedade brasileira. Para além disso, é preciso sempre lembrar que o sentido que se dá a gestão democrática da escola está alicerçado na democracia participativa.

ENFOQUES DE GESTÃO EDUCACIONAL

A análise de Benno Sander localiza o encontro entre o contexto sociopolítico sob o qual se concretiza o princípio de gestão democrática do ensino público com a administração da educação.

O autor situa o *enfoque jurídico*, como tendo sido herdado da tradição européia, ressaltando o seu caráter essencialmente normativo e legalista por estar vinculado à tradição do Direito

* Professora do curso de Pedagogia à Distância (PEAD/UFRGS). O texto foi produzido especificamente para o Eixo 5, interdisciplina “Organização do Ensino Fundamental” no Módulo 1.

Administrativo Romano. O enfoque jurídico exerceu influência na educação brasileira até a década de 1930, tendo a ele se somado valores e ideais do cristianismo e do positivismo. O *enfoque organizacional* ou *tecnocrático* vincula-se à primazia da eficiência e da produtividade, a partir das abordagens clássicas de administração científica e gerencial, sobretudo de Taylor e Fayol. Este enfoque que se estendeu até os anos 1960, materializou-se na administração pública, particularmente na administração da educação, na forma tecnicista. Já o *enfoque comportamental* demarcado pelas teorias funcionalistas da Escola Psicossociológica enfatizava a eficácia de fins e objetivos como critérios basilares de desempenho administrativo. O enfoque comportamental surgiu como uma reação aos princípios e práticas da administração clássica. Pertence a essa fase a particular importância dada aos processos de dinâmica de grupo e treinamento de lideranças, que muita influência exerceu na administração escolar brasileira, em função da tradicional vinculação da psicologia à pedagogia. Por último o *enfoque sociológico* indica a primazia do critério político da *efetividade*, objetivando respostas às demandas e necessidades do cidadão. Este enfoque leva em consideração o contexto social, político e econômico onde é exercida a atividade administrativa.

Sander acrescenta que seus estudos apontam, para além dos quatro enfoques salientados, a consolidação de um outro enfoque, o *cultural*. O autor retoma os primeiros enfoques, situando-os a partir do caráter assumido historicamente pela administração educacional. O autor parte do enfoque essencialmente normativo (orientação jurídica), passando pelas abordagens tecnocráticas e comportamentalistas até as abordagens contemporâneas, nas quais os critérios técnicos e instrumentais de *eficiência* e *eficácia* da administração tradicional são subsumidos pelo critério político da *efetividade*, que recupera, na centralidade da dimensão humana, o constructo da *participação cidadã*. Sob esse enfoque, realça que os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade devem ser utilizados à luz do conceito de *relevância*, indicado como critério central na problematização da gestão educacional, entendido como critério cultural imprescindível à gestão da educação.

A importância do enfoque cultural se acentua hoje diante da necessidade de resgatar, à luz da relevância humana, o verdadeiro valor instrumental da eficiência e da eficácia que se reafirmam como critérios definitórios da lógica produtivista e competitiva que caracteriza a sociedade atual. A estratégia para atingir elevados níveis de relevância, capaz de resgatar o verdadeiro valor dos demais critérios de desempenho administrativo na gestão da educação, é a participação cidadã no contexto da democracia como forma de governo (Sander, 1995).

Deste modo, a gestão democrática é incorporada ao campo da administração escolar, como resultado deste último enfoque, como um contraponto à ênfase organizacional e tecnicista, bem como ao reducionismo normativista da busca da eficiência pela racionalização de processos. Em particular, a luta pela gestão democrática do ensino marcou um combate às teorias e aos

procedimentos administrativos que, no campo escolar, propugnavam pela aplicação dos princípios da gerência científica - advinda da divisão pormenorizada do trabalho - para os quais a escola e os sistemas educacionais não ficam de fora da lógica gerencial da fábrica capitalista (MENDONÇA, 2000; BATISTA, 2002).

A DEMOCRACIA COMO PRINCÍPIO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO

Observa-se nos dias de hoje, que a palavra democracia está presente nos mais variados discursos dos agentes sociais. Pode-se dizer que ser contra a democracia como forma de governo ou como regra para reger os valores das sociedades, é ser autoritário e conservador, uma vez que, o modelo de sociedade moderna adotado, principalmente por países ocidentais, ditos desenvolvidos, têm a democracia como princípio básico de organização político-social. Contudo, é preciso ter presente que a democracia atua no terreno do discurso e da prática, é necessário compreendê-la no sentido em que a define e na prática que a concretiza, pois, afinal, quem ou qual país quer ser taxado de autoritário e/ou conservador num contexto em que a própria modernidade está associada à racionalidade e a democracia? Ademais, quando acrescentamos, por exemplo, a questão da singularidade da formação de cada Estado Nacional, configura-se maior dificuldade ainda no sentido de estabelecer a democracia como princípio que prevalece na sociedade moderna. Ou ainda, podemos fazer a seguinte pergunta: *sob que condições o princípio da democracia pode não ser um engodo?*

O que é constatado pela maior parte da literatura que se ocupa do tema é que a origem da democracia moderna está centrada nas idéias liberais que tinham por objetivo romper com a velha ordem política (feudal) através da legitimação de uma nova organização social: o Estado de direito orientado por uma democracia institucional. Os princípios da democracia liberal oriundos principalmente a partir dos teóricos do Estado moderno repousam até os dias de hoje nos postulados que regem o Estado de direito, conforme a divisão elaborada abaixo por Chauvi (2000):

- a) a legitimidade do poder é assegurada pelo fato de os dirigentes serem obtidos pela consulta popular periódica, onde a ênfase recai sobre a vontade majoritária. As condições aqui postuladas são a cidadania e a eleição;
- b) a eleição pressupõe a competição entre posições diversas, sejam elas de homens, grupos ou partidos. A condição aqui postulada é a existência de associações cuja forma privilegiada é o partido;
- c) a competição pressupõe a publicidade de opiniões e liberdade de expressão. A condição aqui postulada é a existência da opinião pública como fator de criação da vontade geral;

- d) a repetição da consulta em intervalos regulares visa proteger a minoria garantindo sua participação em assembléias onde se decidem as questões de interesse público, e visa proteger a maioria contra o risco de perpetuação de um grupo no poder. As condições aqui postuladas são a existência de divisões sociais (maioria/minoria) e de parlamentos;
- e) A potência política é limitada pelo judiciário, que não só garante a integridade do sistema contra a tirania, submetendo o próprio poder à lei, isto é, a Constituição. As condições aqui postuladas são a existência do direito público e privado, a lei como defesa contra a tirania e, por conseguinte, a defesa da liberdade dos cidadãos;

A questão que se apresenta aqui não é em relação aos postulados, que nos parecem, condizentes com o exercício da prática democrática no sentido moderno, o problema está em torná-los uma realidade concreta. Na opinião de Chaui (2000, p. 141), o problema destes postulados é que eles configuram a democracia como uma forma de vida social (cidadania, direito, eleições, partidos, e associações, circulação das informações, divisão de grupos majoritários e minoritários, diversidade de reivindicações, etc.) que, no entanto, só se manifestam no processo eleitoral, na mobilidade do poder e, sobretudo, em seu caráter representativo. Considera que seria mais pertinente indagar se a fragilidade democrática, não se encontra justamente no fato de que a democracia, reduzida à dimensão de um sistema estritamente político, não é percebida como forma de vida social. Estas, afirma Chaui, seriam menos precondições para a democracia, seriam menos condições *dadas* para haver democracia, e seriam muito mais a expressão de uma sociedade democrática através de suas próprias instituições.

Bobbio (2000), ao apontar os problemas da democracia moderna, em termos de cumprimento das promessas postuladas na sua origem, concentra sua reflexão no que ele chama de *ideais democráticos* e *democracia real* para ressaltar a complexidade em torno da democracia institucional. Ele afirma que o único modo de chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada *por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos*.

No entanto, ele argumenta que, mesmo para essa definição mínima de democracia, é indispensável que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir, sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condições de poder escolher entre uma ou outra (Bobbio, 2000).

Para que se realize a condição colocada acima, é necessário que seja garantido aos chamados a decidir os postulados direitos, de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação, etc.. Bobbio cita que estes direitos são a base sob as quais nasceu o Estado liberal e foi construída a doutrina do Estado de direito, isto é, do Estado que não

apenas exerce o poder *sub lege*, mas o exerce dentro de limites derivados do reconhecimento constitucional dos direitos *invioláveis* do indivíduo. Todavia, entende que, seja qual for o fundamento filosófico destes direitos, eles são o pressuposto necessário para o correto funcionamento dos próprios mecanismos predominantemente procedimentais, que caracterizam um regime democrático. As normas constitucionais que atribuem estes direitos não são exatamente regras do jogo: são regras preliminares que permitem o desenrolar do jogo (*idem*).

O CONCEITO DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E GESTÃO DEMOCRÁTICA

O processo de democratização da gestão da escola pública no Brasil está estritamente relacionado ao conceito de democracia e especialmente à democracia participativa. Emerge do movimento de redemocratização da sociedade brasileira na década de 1980 fruto de reivindicações de movimentos sociais que exigiam a participação na gestão de políticas públicas. As reivindicações se fortaleceram a partir da crítica ao excessivo grau de centralismo administrativo, à rigidez hierárquica de papéis nos sistemas de ensino, ao superdimensionamento de estruturas centrais e intermediárias, com conseqüente enfraquecimento da autonomia da escola como unidade de ponta do sistema e a exclusão da comunidade escolar dos processos decisórios.

Neste sentido, o conceito de *participação* passa a ser uma preocupação permanente presente nas discussões da sociedade civil organizada (desde o final da década de 1970) a respeito das formas de administrar a *coisa pública*. Catani (1998) considera difícil definir as causas desta importante mudança, entretanto, assinala que significou, nada menos, que uma revisão dos pressupostos teóricos do "taylorismo" e a sua substituição, mesmo que muito lentamente, por valores contemporâneos, como flexibilidade, tolerância com as diferenças, relações mais igualitárias, justiça e cidadania. "Nunca mais o padrão de relacionamento autocrático hierárquico e formalista do taylorismo recuperou o seu antigo prestígio".

Na perspectiva de Gohn (2001), o entendimento dos processos de participação da sociedade civil e sua presença nas políticas públicas conduzem ao entendimento do processo de democratização da sociedade brasileira; o resgate dos processos de participação leva às lutas da sociedade por acesso aos direitos sociais e à cidadania. Nesse sentido, a participação é, também, luta por melhores condições de vida e pelos benefícios da civilização.

No entanto, a discussão sobre a participação, enquanto categoria analítica é mais problemática do que parece. O tema da participação tem uma longa tradição de estudos e análises (principalmente na área da ciência política) que podem conduzir à diferentes resultados. Ele pode ser observado nas práticas cotidianas da sociedade civil, quer seja nos sindicatos, nos movimentos

sociais, quer em outras organizações sociais, bem como nos discursos e práticas das políticas estatais, com sentidos e significados completamente distintos.

Por este motivo, são pertinentes as considerações de Catani (1998, p. 63) sobre o tema da participação cidadã enquanto prática social voltada para a substantivação da democracia nas instituições públicas:

Participação é transferir a autoridade e a responsabilidade pela gestão de um bem público para o grupo diretamente envolvido no trabalho sendo uma prática democrática e socialmente justa, desde que não se escondam por trás o incentivo a ações de natureza corporativa, e tampouco a intenção por parte do Estado de se desfazer de suas obrigações para com a população.
 (...) o mais importante em um processo de participação são as relações internas, o grau de transparência, o grau de autonomia e responsabilidade dos membros e a possibilidade de interferir efetivamente na construção de um plano consensual de ação coletiva.

As experiências participativas, afirma o mesmo autor, vão requerer esforços pessoais e organizacionais importantes principalmente nos seguintes aspectos: adequação à cultura e história específica do grupo; envolvimento intenso com o trabalho; crítica e superação de uma formação autoritária e burocrática, inculcada pelo meio social em sentido amplo (familiar, escolar, profissional, político, etc.).

Levando-se em conta tais considerações, a perspectiva de Dourado (1998) sobre a gestão democrática da escola pública parece reforçar o elo entre esta e a participação, enquanto prática social de exercício da cidadania, considerando-se os direitos cidadãos o substrato da democracia. Para o autor a gestão democrática da escola pública significa:

(...) processo de aprendizado e de luta política que não se circunscreve aos limites da prática educativa mas vislumbra, nas especificidades dessa prática social e de sua relativa autonomia, a possibilidade de criação de canais de efetiva participação e de aprendizado do "jogo" democrático e, conseqüentemente, do repensar das estruturas de poder autoritário que permeiam as relações sociais e, no seio dessas, as práticas educativas (Dourado, 1998, p. 79).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A apresentação do tema em enfoque (Gestão democrática da Educação...) argumenta sobre o contexto do surgimento e a importância de conceituar a gestão democrática para a escola pública. Entretanto, destarte a luta que antecedeu a legislação que institucionalizou a gestão democrática, não se pode simplesmente tomá-la como uma realidade concreta que democratiza a escola pública por si só.

Na realidade o que o que está em jogo é, principalmente, uma mudança na estrutura das *relações de poder* na organização dos sistemas de ensino e das unidades escolares. Neste sentido,

não basta estatuir normas formais para democratizar a gestão da escola, é preciso democratizar as práticas de toda a comunidade escolar, e para tal, é preciso encarar a democracia como um princípio ético-político que necessita ser cultivado em todos os espaços de relações sociais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BATISTA, Neusa Chaves (2002). *Democracia e Patrimonialismo: dois princípios em confronto na gestão da escola pública municipal de Porto Alegre*. POA/UFRGS/PPGS (Dissertação de Mestrado)

BOBBIO, Norberto (2000). *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra (Pensamento Crítico, 63).

CATANI, Afrânio Mendes e GUTIERREZ, Luiz Gustavo (1998). Participação e gestão escolar: conceitos e potencialidades. In: FERREIRA, Naura S. Carapeto (org.). *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. São Paulo: Cortez.

CHAUÍ, Marilena (2000). *Cultura e Democracia: o discurso competente e outras falas*. 8.ed. – São Paulo: Cortez.

DOURADO, Luiz Fernandes (1998). A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, Naura S. Carapeto (org.). *Gestão Democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. São Paulo: Cortez.

GOHN, Maria da Glória (2001). *Conselhos Gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez (Coleção questões da nossa época; v. 84).

MENDONÇA, Erastos Fortes (2000). *A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira*. Campinas, SP: FE/UNICAMP.

SANDER, Benno (1995). *Gestão da Educação na América Latina: construção e reconstrução do conhecimento*. Campinas: Autores Associados.